IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (nr 4)**
z dnia 10 grudnia 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (nr 4)

10 grudnia 2020 r.

Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, obradująca pod przewodnictwem poseł **Iwony Arent (PiS)**, przewodniczącej Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– omówienie opinii prawnych na temat kierunków zmian w regulacjach prawnych dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej;

– sprawy bieżące.

W posiedzeniu udział wzięła: **Anna Młynarska-Sobaczewska** – stała doradczyni Komisji.

W posiedzeniu udział wziął pracownik Kancelarii Sejmu: **Paulina Gabor**, **Anna Majewska**, **Maciej Zaremba** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodnicząca poseł Iwona Arent (PiS):

Dzień dobry. Otwieram posiedzenie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Witam państwa posłów i zaproszonych gości. Wiem, że pani profesor Sobaczewska za chwilę do nas dotrze. Informuję, iż posiedzenie zostało zwołane przez marszałka Sejmu na podstawie art. 198j ust. 2 regulaminu Sejmu i będzie prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Proszę członków Komisji o zalogowanie się do systemu do głosowania. Informuję, że członkowie Komisji obecni na sali głosują elektronicznie, przy użyciu legitymacji poselskich. Za pomocą tabletów głosują wyłącznie posłowie uczestniczący w posiedzeniu zdalnie on-line. Aby głosować, trzeba przyłożyć kartę z lewej strony. Proszę teraz wszystkich o naciśnięcie dowolnego przycisku w celu potwierdzenia obecności. Chwilkę poczekamy.

Dziękuję bardzo. Informuję, że w posiedzeniu uczestniczy 15 posłów. W związku z powyższym stwierdzam kworum. Szanowni państwo, porządek dzisiejszego posiedzenia obejmuje dwa punkty – chcemy omówić opinie prawne na temat kierunków zmian w regulacjach prawnych dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej i w punkcie drugim sprawy bieżące. W punkcie drugim będziemy musieli formalnie wyrazić zgodę Komisji na kontynuację współpracy z naszymi stałymi doradcami na rok 2021.

Witamy panią profesor, zapraszamy, bo już rozpoczęliśmy posiedzenie. Jest kworum. Przechodzimy do punktu pierwszego – omówienia opinii prawnych na temat kierunków zmian w regulacjach prawnych dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej.

Otrzymali państwo opinię pani profesor Sobaczewskiej, którą powitaliśmy oraz ekspert z Biura Analiz Sejmowych – pani doktor Eweliny Gierach, które są podstawą do naszej dzisiejszej dyskusji. Dotyczyć będzie ona tego, czy regulacje prawne dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej, obecnie obowiązujące w polskim prawie, wymagają nowelizacji. Zwróciliśmy się do pani profesor i do BAS z prośbą o opinię. W tej prośbie zawarliśmy pytanie, czy jest potrzeba wprowadzania zmian w regulacji prawnej dotyczącej odpowiedzialności konstytucyjnej, w szczególności ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu. Otrzymaliśmy te opinie. Dziś pani profesor jest z nami osobiście, więc wysłuchamy jej opinii. Opinia BAS była państwu dostarczona i mogą państwo się z nią zapoznać.

Przedstawię krótko tezę opinii BAS, którą przygotowała pani doktor Ewelina Gierach. W tezie opinii pani doktor wykazuje, że w doktrynie stosunkowo często wskazuje się na mankamenty systemu regulacji odpowiedzialności konstytucyjnej. W konsekwencji celowe wydaje się rozważenie zmian przede wszystkim przepisów ustawy o Trybu-

nale Stanu, a także przepisów innych aktów regulujących kwestie związane z problematyką odpowiedzialności konstytucyjnej, zmierzając do dostosowania ich do postanowień ustawy zasadniczej oraz nadania tym przepisom postaci systemowo spójnej z innymi uregulowaniami obowiązującymi w tym zakresie. Będą mogli państwo osobiście zapoznać się z ta opinią, więc nie będę jej czytała. Powiem państwu krótko, dlaczego podjęliśmy takie działania. Ustawa o Trybunale Stanu została uchwalona 26 marca 1982 r. To było wiele lat temu. Najwyższy czas, aby dostosować ustawę kompleksowo, nie tylko w zakresie Trybunału Stanu. Odpowiedzialność konstytucyjna wskazywania jest także w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawie z dnia 9 maja 1996 r., także w Kodeksie postępowania karnego i wielu innych aktach prawnych, gdzie ujęte jest postępowanie przed Trybunałem Stanu. To postępowanie należałoby dostosować do konstytucji i realnych przepisów prawa. W związku z tym pani doktor Ewelina Gierach wskazuje konieczność radykalnych zmian w ustawie i dostosowania tych przepisów.

Chciałbym, aby przedstawiła nam swoją opinię pani profesor Anna Sobaczewska.

Stała doradczyni Komisji Anna Młynarska-Sobaczewska:

Bardzo dziękuję. Szanowna pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, rzeczywiście przygotowałam opinię, podobnie jak pani doktor Gierach. Przepraszam, że moja opinia jest dość długa i być może niepotrzebnie rozwlekła, ale chciałam opisać stan, który mamy obecnie. Zacznę może od tego, że wskażę na pewne ciekawe punkty, które znalazły się w opinii pani doktor Gierach. Rzeczywiście, tak jak pani przewodnicząca zechciała wspomnieć, pani doktor wyraźnie wskazuje na potrzebę zmiany regulacji prawnej dotyczącej odpowiedzialności konstytucyjnej i wskazuje na przykład – nie zwróciłam na to uwagi – na fakt formalnego obowiązywania uchwały Sejmu PRL z 6 lipca 1982 r. w sprawie regulaminu czynności Trybunału Stanu. Ta uchwała faktycznie widnieje w systemie jako uchwała obowiązująca. Formalnie nie została nigdy uchylona. Oczywiście, tak jak bardzo przekonująco napisała pani doktor, nie ma właściwie żadnej racji bytu i nie powinna obowiązywać. Rodzi się pytanie. Podstawa prawna, na bazie której ta uchwała została wydana, czyli art. 21 ustawy o Trybunale Stanu został uchylony. Zgodnie ze sztuką prawniczą – takim starym kanonem – jeśli uchylona jest podstawa prawna, na podstawie której wydany jest jakiś akt, to także ten akt jest uchylony, ale formalnie można by się zastanowić, czy nie należałoby tej uchwały uchylić. Nie ma ona zupełnie racji bytu i jest sprzeczna w kilku aspektach z ustawą, o czym pani doktor również napisała. Sejm nie ma kompetencji, aby taką uchwałę wydać w obecnym stanie prawnym i w tym stanie nauki prawa konstytucyjnego, co jest jasne.

Druga kwestia, na którą pani doktor zwróciła uwagę to zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej. Konstytucja mówi o tym w art. 198. Przyjmujemy, że jest to wyliczenie wyczerpujące i żaden inny podmiot tej odpowiedzialności nie ponosi. Tymczasem z ustawy o Trybunale Stanu wynika, że odpowiedzialność taką mogą ponosić marszałkowie Sejmu i Senatu, którzy tymczasowo wykonują obowiązki prezydenta RP. Pani doktor wskazuje, że jest to rozszerzenie konstytucyjnego zakresu, a ustawa nie może poza ten zakres wychodzić. Na ten temat w literaturze głosy są trochę podzielone. Powiem szczerze, iż uważam, że odpowiedzialność idzie za władzą. Jeśli prezydent ponosi odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za określony zakres czynności, czyli wszystkie przestępstwa i delikty konstytucyjne, to także osoba, która go zastępuje, ponosi taką odpowiedzialność. Wiążą się z tym pewne problemy, o których jeszcze za chwilę powiem. Moim zdaniem można się zastanawiać, czy istnieje jakaś potrzeba. Co można zrobić? Konstytucji raczej nie zmienimy. Można zastanawiać się, czy nie należałoby uchylić przepisu o Trybunale Stanu, który mówi o odpowiedzialności marszałka Sejmu i Senatu w takiej sytuacji. Pozostawiam to państwu pod rozwagę. Moim zdaniem to na tyle logiczne, że odpowiedzialność idzie za władzą, którą tymczasowo się sprawuje. Pojawia się pewien problem. Proszę zwrócić uwagę, że jeśli marszałek Sejmu zastępowałby prezydenta i miałby ponosić odpowiedzialność konstytucyjną, wstępny wniosek w sprawie pociągnięcia go do odpowiedzialności składany byłby do marszałka Sejmu. To pewien kłopot, który do tej pory nie został przez ustawodawcę zauważony.

Jeszcze jeden dość ciekawy problem, na który zwraca uwagę pani doktor to fakt, iż prezydent ponosi odpowiedzialność konstytucyjną, a organem który do tej odpowiedzialności go pociąga jest Zgromadzenie Narodowe. Całe postępowanie w sprawie wniosku wstępnego, dotyczące również prezydenta, toczy się na forum Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która jest organem Sejmu, a nie Zgromadzenia Narodowego. Zastanawiałam się nad tym i warto byłoby się do tego jakoś odnieść w ustawie, aby tę funkcję organu Zgromadzenia Narodowego w tym przypadku sprawowała komisja sejmowa. Warto też pomyśleć może o innej komisji, dokooptowanej. Zgromadzenie Narodowe to połączone izby. To nie jest tak, że nie mogą tylko posłowie reprezentować Zgromadzenia Narodowego. To nie jest jednoznaczne, ale jest pewna niezręczność legislacyjna w tym zakresie.

Jest dość zasadniczy problem proceduralny, o którym również napisałam w swojej opinii i na tym zakończę omawianie opinii pani doktor Gierach. To problem dwuinstancyjności postępowania przed Trybunałem Stanu i braku kasacji. Jak wiemy, z ustawy wynika, że Trybunał Stanu w pierwszej instancji rozpoznaje sprawę w jednym składzie, a w drugiej instancji w drugim składzie. Przepraszam za to określenie, ale to jest udawanie drugiej instancji. Nie spełnia to warunków dewolutywności, o których mówi art. 2 – dodatkowy do europejskiej konwencji praw człowieka. W sytuacji, w której mówimy o odpowiedzialności karnej nie ma po prostu warunków właściwego sądu. Każda osoba, która zostanie w ten sposób pociągnięta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu – na razie nie ma zbyt licznych przykładów skazań – będzie w ten sposób potraktowana. Nie po to piszemy procedury. Powinniśmy takie rzeczy przewidywać. Pojawia się duży problem w związku z brakiem właściwego sądu i środka odwoławczego od wyroku wydanego w pierwszej instancji.

Niezrozumiały jest także brak środka nadzwyczajnego, czyli skargi kasacyjnej. Ustawa wprost mówi, że nie przysługuje kasacja od wyroków wydanych przez Trybunał Stanu w drugiej instancji. Prawdę mówiąc, to dość niezrozumiałe ograniczenie praw oskarżonego czy też skazanego w drugiej instancji. Nad tym również można by się zastanowić. Nie bardzo rozumiem jakie racje miałyby za tym przemawiać. Chyba takie, aby wyłączną odpowiedzialność ponosić przed Trybunałem Stanu, a nie przed Sądem Najwyższym. To Sąd Najwyższy rozpoznaje skargi kasacyjne. Warto się zastanowić, czy ten przepis powinien w tej formie pozostać.

Zauważyłam troszkę inne kwestie. Swoją opinię podzieliłam na pewne sekcje i postaram się to państwu bardziej przystępnie opowiedzieć, w skrócie. Jeśli chodzi o kwestie ustrojowe, Trybunał Stanu składa się z członków powoływanych na pierwszym posiedzeniu Sejmu. Połowa składu Trybunału Stanu musi spełniać kwalifikacje wymagane do wykonywania zawodu sędziego. Proszę zwrócić uwagę, że dość wątle, lakonicznie, określone są warunki niepołączalności funkcji członka Trybunału Stanu z pełnieniem innych obowiązków, w tym także w administracji rządowej. Myślę, że ten zakres wymogów niepołączalności jest zbyt wąsko określony. Można go poszerzyć choćby o zakaz zajmowania stanowisk w innych organach władzy i administracji jak np. zatrudnienie w Kancelarii Prezydenta, Narodowym Banku Polskim, Najwyższej Izbie Kontroli i innych.

Kolejna kwestia to składy orzekające. Tylko połowa członków Trybunału Stanu musi mieć kwalifikacje sędziowskie, a druga nie. Przecież w składzie orzekającym nie jest tak, że połowa może mieć kwalifikacje sędziowskie. Można pomyśleć o wprowadzeniu przepisu, że przynajmniej połowa członków składu orzekającego ma kwalifikacje sędziowskie. To i tak trochę mało, jak na warunki właściwego i bezstronnego sądu w świetle przepisów konwencji i polskiej konstytucji. Byłoby to wyjście naprzeciw oczekiwaniom dotyczącym kwalifikacji i właściwości sądu, który orzeka w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej.

Druga rzecz – kwestia proceduralna, czyli brak dewolutywności środka odwoławczego, czyli brak drugiej instancji. Przyznam, że nie bardzo wiem, jak można by tę kwestię rozwiązać, skoro mamy jeden organ konstytucyjny, który jest kompetentny w sprawach orzekania odpowiedzialności konstytucyjnej. Warto byłoby przemyśleć sprawę apelacji od wyroku Trybunału Stanu, zwłaszcza w przypadku odpowiedzialności karnej.

O braku kasacji już powiedziałam.

Przechodząc na grunt postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, nawet już w trakcie mojej służby dla Komisji w poprzedniej kadencji, pojawił się taki problem, który został zauważony, ale nie wymagał pilnego rozwiązania. Sytuacja wygląda w ten sposób, że najpierw musi się pojawić wniosek wstępny, podpisany przez posłów. Ci posłowie następnie wchodzą w skład Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która orzeka o jego zasadności. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej jest organem zbliżonym do organu prokuratorskiego. Prowadzi postępowanie wstępne. Pojawia się tu pewna kwestia. Czy daje gwarancję pewnej bezstronności, jeśli jest to organ, który w jakiejś części – nie wiadomo jakiej, bo może to być nawet większość członków Komisji – składa się z osób, które już zdecydowały, że wniosek podpisuje, czyli uznaje go za zasadny, a więc wyraża swoje przekonanie o zasadności postawienia pewnych zarzutów konkretnej osobie. Wiem, że były różne opinie na ten temat i wpływały one do Komisji jeszcze w poprzedniej kadencji parlamentu. Między innymi profesor Zubik napisał, że to mandat parlamentarzysty. To prawda. Parlamentarzyści mają swój katalog praw i obowiązków i je wykonują. Jednym z nich jest prawo podpisania wniosku wstępnego, innym członkostwo w komisji. Trudno jest odebrać posłom te kompetencje. Warto rozważyć, czy to rzeczywiście jest tak do końca, czy w tej sytuacji można zaznaczyć jakieś granice. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej czasem przecież prowadzi sprawy dotyczące zasadności wniosków w sprawie odpowiedzialności karnej.

Inna kwestia dotyczy rozpoznawania sprawy w rozsądnym terminie. Organy procesowe zasadniczo rzadko związane są pewnymi terminami. Mam tu na myśli zarówno Komisję, jak i Trybunał Stanu. Trzeba powiedzieć, że sprawy dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej ciągną się w Polsce. Po pierwsze, są dość rzadkie, a po drugie, ciągną się kuriozalnie długo. Najlepszym przykładem jest sprawa Emila Wąsacza, zakończona kilka miesięcy temu. Ciągnęła się ponad 15 lat i ostatecznie została umorzona z powodu przedawnienia karalności czynu. Oczywiście, cała ta procedura, która jest w Sejmie i przed Trybunałem Stanu nie ułatwia i nie przyspiesza tego postępowania. Proszę zwrócić uwagę, że Trybunał Stanu jest organem kadencyjnym. Zakończenie kadencji Sejmu automatycznie kończy kadencję Trybunału Stanu i następny prowadzi sprawę od początku. Wprost mówi o tym przepis ustawy w znowelizowanym brzmieniu. Przedtem brzmiał on inaczej – wcześniej Trybunał Stanu w nowym składzie mógł w pewnym zakresie kontynuować sprawę, a teraz zaczyna ją od początku. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej aż tak źle nie ma. Kontynuuje postepowanie w następnej kadencji, ale nie ma absolutnie żadnych terminów, nawet instrukcyjnych, aby sprawę procedować w sposób, który dawałby osobie, która staje przed Komisją, obwinionej o pewne czyny, co zawsze jest stygmatyzujące w pewnym zakresie, jakąś gwarancję zakończenia sprawy w rozsądnym terminie i rozstrzygnięcia zasadności zarzutów.

Ostatnia sprawa – kwestie materialne dotyczące deliktu konstytucyjnego i jego zakresu. Na ten temat jest sporo literatury. Wiele osób się już tym zajmowało i nie ma sensu tego powtarzać. Uważam, że skoro już wiemy jak wygląda ten delikt i mamy pogląd na ten temat, to nie ma sensu przy tym za bardzo operować. Zawsze w literaturze, która dotyczy odpowiedzialności konstytucyjnej pojawia się ten sam problem – odpowiedzialność członków organów kolegialnych. Za co mają ponosić odpowiedzialność członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz członkowie Rady Ministrów? To dwa zupełnie inne problemy. Członkowie Rady Ministrów mają swój zakres obowiązków, ale członkowie KRRiT nie. To są osoby, które po prostu są członkami organu kolegialnego. Kompetencje ma wyłącznie KRRiT. Pojawia się nierozwiązywalny problem – za co mieliby ponosić odpowiedzialność, skoro nie mają żadnych kompetencji? Nie mogą naruszyć prawa, wykonując swoje obowiązki, poza tym że biorą udział w podejmowaniu decyzji w organie kolegialnym. Jeśli dochodzimy do takiego wniosku, a taka jest konkluzja w nauce, że ponoszą odpowiedzialność za to, że są członkami organu kolegialnego i za to jaką decyzję podjęło kolegium, pojawia się kwestia współuczestnictwa. Odpowiedzialność konstytucyjna ma charakter represyjny, więc zasady powinny być takie same, jak w postępowaniu karnym. Pojawia się problem współuczestnictwa, czyli czy należy pociągnąć do odpowiedzialności wszystkich, a nie tylko wybrać tych, których chce się

pociągnąć do takiej odpowiedzialności. Dość przekonującą opinię na ten temat napisał pan doktor Wojciech Odrowąż-Sypniewski. Wskazał w niej, że warto rozważyć wprowadzenie przepisu, który nakazywałby rozciągnięcie tej odpowiedzialności za delikt, czyli wymóg formalny wniosku wstępnego, aby obejmował wszystkie osoby, które brały udział w podjęciu decyzji w organie kolegialnym, jeżeli przedmiotem odpowiedzialności ma być działanie w ramach tego organu kolegialnego.

Ostatni problem, aby państwa nie zanudzić, to kwestia odpowiedzialności członków Rady Ministrów i udzielania absolutorium. Jak wiemy, absolutorium – z łacińskiego *absolvo* – to rozgrzeszenie z wykonania budżetu za poprzedni rok. Pojawia się problem, który jest rozwiązywany przez konstytucjonalistów w długie zimowe wieczory – czy w związku z tym to absolutorium powinno także oznaczać uwolnienie od ewentualnej odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenie ustawy budżetowej. Nie ma przekonującego rozwiązania tego problemu. Można przyjąć takie i odwrotne. Myślę, że tę kwestię w ustawie trzeba byłoby jednoznacznie rozstrzygnąć. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Iwona Arent (PiS):

Dziękuję bardzo, pani profesor. Teraz przejdziemy do wypowiedzi posłów. Czy ktoś z pań i panów posłów chciałby zabrać głos? Zdalnie też nie mamy chętnych do zabrania głosu? W takim razie, szanowni państwo, dzisiejsze posiedzenie ma charakter sygnalizujący problem, czego się spodziewałam. Teraz poddaję pod rozwagę państwa posłów, czy nie warto byłoby od nowego roku zacząć prace merytoryczne nad dostosowaniem przepisów prawa, dotyczących odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Tak jak powiedziała pani profesor, jest sporo do zrobienia, jeśli chodzi o zmiany przepisów, nie tylko w ustawie o Trybunale Stanu, ale także w innych. Jak wspomniała pani profesor, jest też uchwała Sejmu. Warto byłoby się tym zająć. Jeśli będzie wola członków Komisji, to proponuję abyśmy przygotowali projekt komisyjny. To byłby nie tylko jeden projekt. Wola zmian musiałaby dotyczyć wielu projektów. Jeśli państwo się zgodzą, po Nowym Roku rozpoczęlibyśmy konkretną, merytoryczną prace, z ekspertami, nad zmianą tych przepisów. Czy jest głos przeciw? Zdalnie też nie ma sprzeciwu?

W takim razie, jeśli nie ma głosów przeciwnych i uważamy, że ten pomysł jest dobry, tak zrobimy. Jak mogli państwo usłyszeć, to najwyższy czas na te zmiany. Nasza Komisja nie zajmuje się czymś, co zabierałoby nam czas. Jest sprawa postawienia przed Trybunałem Stanu pana Krzysztofa Kwiatkowskiego, która utknęła w poprzedniej kadencji. Nie rozpoczęliśmy jej w tej kadencji. Zasada jest taka, że musi wpłynąć do nas wniosek od marszałka Sejmu i wtedy dopiero Komisja może dalej zajmować się tą sprawą. Taki wniosek nie wpłynął. W związku z tym mamy teraz czas na to, aby zająć się dostosowaniem przepisów prawa do obecnej sytuacji i do konstytucji. Jeśli nie ma głosów przeciwnych, to proponuję, abyśmy po Nowym Roku odbyli posiedzenie i zaczniemy konkretne prace. Wystąpimy do ekspertów i Biura Analiz Sejmowych z propozycjami konkretnych, merytorycznych rozwiązań, dotyczących konkretnych ustaw i przejdziemy do szczegółowej pracy. Dziękuję pani profesor. Jestem bardzo wdzięczna za przygotowanie tak dobrej opinii. Mam nadzieję, że uda się nam w tej kadencji dostosować te przepisy prawne. Może zasłyniemy jako jedna z niewielu komisji, które w ramach prac Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej zrobiły coś konstruktywnego w zmianach przepisów.

Przechodzimy do punktu drugiego – sprawy bieżące. Musimy, tak jak wspomniałam, formalnie wyrazić zgodę na kontynuację współpracy z naszymi stałymi doradcami na rok 2021. Chciałam zaproponować, abyśmy kontynuowali współpracę z panią profesor i z panem mecenasem Michałem Hajdukiem. Jest dziś nieobecny. Państwo, którzy pracowali z nami w poprzedniej kadencji, znają naszych ekspertów. Pracowało się nam znakomicie. Moja propozycja jest taka, aby pozostali naszymi doradcami na kolejny rok. Czy jest głos przeciwny? Nie ma głosów przeciwnych. W takim razie gratulujemy pani profesor. Dziękuję bardzo.

Życzę Wesołych Świąt, szczęśliwego nowego roku. Po Nowym Roku spotkamy się na kolejnym posiedzeniu Komisji. Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji.